

# O Conceito Estratégico e o Modelo Policial

Carlos Manuel Gervásio Branco

*Coronel da Guarda Nacional Republicana. Membro do Grupo de Estudos e Reflexão da Guarda (GERG). Desempenha actualmente funções de juiz militar nas varas criminais de Lisboa.*

## Resumo

Foram recentemente apresentadas as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (GOCEDN) e aprovado o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN).

Daqueles documentos, destacam-se dois aspetos: o de uma “visão global e integrada da segurança e defesa” e o da opção, por um “modelo de dupla componente policial”.

Quanto ao primeiro e por muito boas intenções que existam, persiste um entrave incontornável à adoção de um conceito abrangente e integrador de Segurança Nacional – o texto constitucional.

Já o segundo, relativo à opção pelo modelo dual, dado o estado da arte do atual sistema policial português, qualquer alteração teria que passar por dois planos, o da diferenciação entre a GNR e a PSP, e o da distribuição das atuais atribuições e competências dos serviços de segurança por aquelas duas forças.

## Abstract

*The Grand Options of the National Defence Strategic Concept (GOCEDN) and the National Defence Strategic Concept (CEDN) were recently presented and approved.*

*Based on these documents, two aspects are relevant: the “global and integrated vision of security and defense” and the option over a “dual component police model.”*

*As far as the first one is concerned, despite the very good intentions that might exist, it remains an unavoidable obstacle to the adoption of a comprehensive and inclusive concept of national security, which is the constitutional text.*

*As for the second, due to the present “state of the art” of Portuguese police system, any change would have to go through two plans: the differentiation between the GNR and PSP, and the distribution of current competencies and responsibilities of the security services between these two forces.*

## Introdução

O Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional ou de Segurança Nacional, elaborado por um alargado conjunto de individualidades, deu origem às Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (GOCEDN), de que derivou o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) recentemente publicado.

De entre a abrangente abordagem feita por aqueles documentos, destacarei, por relevantes para esta temática, dois aspetos: o de uma *“visão global e integrada da segurança e defesa”* e o da opção por um *“modelo de segurança interna dual ou de dupla componente policial”*.

Ainda nesta senda, já o Programa do XIX Governo Constitucional era claro quanto às opções políticas enunciadas neste âmbito, naturalmente em sintonia com os dois aspetos antes referidos.

Assim, o Programa do Governo, no capítulo relativo à Administração Interna, refere: *“Importa, por isso mesmo, compreender em permanência que a segurança não pode funcionar numa lógica de compartimentos estanques, seja nos domínios que lhe sejam específicos, seja na ligação com outras áreas à qual se encontra necessariamente ligada, como sucede com a Defesa e a Justiça”*. Para mais adiante se propor *“promover medidas que propiciem uma maior articulação, no terreno, entre as forças e serviços de segurança, confirmando a opção pela existência de um sistema de segurança dual, assente numa vertente civil e numa vertente militarizada...”*. E ainda, agora na área da Defesa Nacional, entre outras medidas, consta a seguinte: *“Reforçar os mecanismos de coordenação com as estruturas dependentes do Ministério da Administração Interna nos domínios em que exista complementaridade e possibilidade de gerar maior eficácia de atuação, bem como economias de escala”*.

Também nas Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, de 2013, é afirmado: *“O sistema de segurança interna não deve ser considerado isoladamente, mas antes integrado no sistema mais amplo e abrangente de segurança nacional, que faz apelo aos princípios da complementaridade e interdependência entre todas as suas componentes”*. Ao que acrescenta que *“O sistema português de segurança interna pode incluir-se nos denominados modelos dualistas ou de dupla componente policial. Importa, todavia, reconhecer a necessidade de clarificar este modelo conceptual, definindo com precisão as atribuições e competências de cada componente e eliminando as redundâncias existentes, de modo a torná-lo mais eficiente.”* Para no domínio das Forças Armadas (FFAA) dizer: *“Aprofundar a cooperação entre as FFAA e as forças e serviços de segurança (FFSS) em missões no combate a agressões e às ameaças transnacionais...”*

Sendo certo que os objetivos enunciados, quer pelo Programa do Governo, quer pelas GOCEDN, passam por um tratamento integrado da segurança interna no seio da segurança nacional e pela opção por um sistema dual, fazendo apelo aos princípios da *“interdependência”* e da *“complementaridade”*, parece oportuno analisar os mesmos, sob duas perspetivas, cuja correlação é evidente. Por um lado,

a da explicitação do que são os modelos dualistas ou de dupla componente policial, a que se pretende chegar, e a da análise do atual sistema policial português, de onde se parte. E, por outro, a questão da integração do sistema de segurança interna no seio da segurança nacional, os princípios da interdependência e da complementaridade, bem como a cooperação entre FFAA e FFSS.

Começemos por estes últimos aspetos, ou seja, o de uma visão integrada da segurança e o da cooperação entre as Forças Armadas e as forças de segurança.

“Em face do crescendo de importância da Segurança Humana e das novas ameaças transnacionais, que no seu conjunto anulam as tradicionais fronteiras entre a segurança interna e externa, Portugal precisa de dispor, em qualquer momento, de competências e capacidades para atuar rapidamente (sem ser necessário passar do estado de normalidade para os atuais estados de exceção) com todos os instrumentos da segurança e defesa. Nessas situações, é fundamental o empenhamento das FA a título de excecionalidade (quando as forças de segurança já não tenham capacidade para lidar com a situação) e em complemento das FSSS, numa perspetiva ampla e multidisciplinar de uma Segurança entendida como necessidade coletiva e direito dos cidadãos” (Borges, 2013).

Contudo, e por muito boas intenções que existam, persiste um entrave incontornável à adoção de um conceito abrangente e integrador de Segurança Nacional, refiro-me ao texto constitucional. Deste, resulta uma clara compartimentação entre as ameaças externas e internas e entre as Forças Armadas e as forças de segurança, onde a defesa nacional se restringe às agressões e ameaças externas, independentemente de quaisquer outras considerações e onde a criação do conceito de “ameaças transnacionais”, não resolve o problema.

Acresce no entanto, como um verdadeiro paradoxo, a intervenção das FFAA em típicas missões de “polícia”, no que ao mar diz respeito, através da Armada e da Força Aérea, sem que até agora tenha perigado a nossa democracia ou o estado de direito, e do que são bons exemplos as operações de fiscalização das águas territoriais relativamente às pescas, ao combate ao tráfico de droga e à imigração ilegal, estas últimas em cooperação com os serviços de segurança interna e que, pela primeira vez, vêm referenciadas no Relatório Anual de Segurança Interna (RASI, 2013).

A este propósito, não será despendendo acrescentar que a opção pelo modelo dual de segurança interna, é facilitadora da cooperação entre as Forças Armadas e de segurança, dada a existência no modelo de uma força militar de segurança, cujo posicionamento é o de interface, entre a dita segurança interna e a defesa nacional, mas que, quer a Lei de Defesa Nacional (LDN), a Lei de Segurança Interna (LSI) ou Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), não tiveram em consideração, desperdiçando uma capacidade existente no sistema.

### **Os Sistemas Policiais**

Antes de abordar o modelo dual, que constitui o cerne deste texto, importa começar por uma breve apresentação dos sistemas policiais em geral, onde naturalmente os modelos dualistas se inserem.

Os sistemas policiais podem, genericamente, dividir-se em dois grupos: o dos países que possuem apenas um único corpo policial e os que, pelo contrário distribuem essa responsabilidade por diversas forças. O primeiro designa-se por modelo monista ou unitário, que na UE a vinte sete apenas cinco países adotaram (Suécia, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo e Áustria). O segundo é o modelo pluralista, que vigora nos restantes países da Europa e na maioria dos países do mundo. Os sistemas pluralistas podem dividir-se ainda em três tipos: o vertical, o horizontal e o misto.

Se as várias forças têm competência policial genérica em todo o país ou específica para determinada matéria, mas igualmente jurisdição em todo o território, estamos perante um modelo vertical (por exemplo, o italiano ou o francês). Se, pelo contrário, existindo várias polícias, estas apenas têm jurisdição numa dada zona ou região, estamos em presença do modelo horizontal (por exemplo, os casos da Bélgica, com 196 polícias locais e uma polícia supralocal ou do Reino Unido, com 52 polícias, cada uma com jurisdição num “Condado”).

Em síntese, podemos agrupar os sistemas policiais em duas grandes famílias: a anglo-saxónica e a francesa ou napoleónica. Na perspetiva anglo-saxónica, todas as polícias têm um estatuto civil e na francesa, derivada dos sistemas dualistas, para além de polícias civis, existem também corpos de natureza militar, aos quais são atribuídas funções policiais.

### **O Modelo Dual**

Detenhamo-nos agora sobre um dos tipos de sistema pluralista, o modelo dual ou de dupla componente policial, também designado de dualismo vertical, por oposição ao pluralismo horizontal, típico dos países anglo-saxónicos e dos estados federais. Este modelo teve a sua origem em França no século XVIII, onde ainda se mantém na sua pureza inicial, tendo sido progressivamente alargado pela Europa e, posteriormente, por diversos países noutros continentes através da colonização europeia.

Caracteriza-se pela existência, num mesmo Estado, de dois corpos nacionais com funções policiais (não confundir com duas polícias), um militar e outro civil, com competências policiais genéricas em todo o território, abrangendo os âmbitos clássicos em que se divide a atividade policial (administrativa e judiciária), mas em que cada um tem uma área de responsabilidade atribuída.

Este é o modelo existente nos quatro países da Europa do sul – Portugal, Espanha,

França e Itália, embora com algumas especificidades em Itália e de forma imperfeita, como mais adiante veremos, em Portugal.

A principal característica deste modelo reside no facto de uma das suas componentes ser militar, embora desempenhando funções policiais. Aqui, a literatura anglo-saxónica costuma, incorretamente, denominar esta componente por “paramilitar” ou “militarizada”, o que não corresponde aos conceitos continentais para aqueles termos, até porque na maioria dos países que possuem forças deste tipo, elas fazem parte integrante das Forças Armadas, embora com uma dupla missão, a militar e a policial.

Assim, neste modelo, a competência policial é distribuída por uma Polícia e por um corpo militar com funções policiais ou corpo militar de segurança, também designado por força de segurança de natureza militar, como sucede em Portugal com a Guarda Nacional Republicana (GNR), mas que internacionalmente é conhecido pelo termo “*gendarmérie*” e que, para melhor compreender o modelo dual, se torna indispensável conhecer mais detalhadamente.

*“La gendarmerie, c’est une organisation à part. C’est la manière la plus efficace de maintenir la tranquillité d’un pays, c’est une surveillance moitié civile, moitié militaire, répandue sur toute la surface, qui donne les rapports les plus précis”.*

Napoléon Bonaparte, Lettre au Roi de Naples, 16 mai 1806

A “*Gendarmerie*” é a herdeira dos “*Maréchaussées de France*”, força militar que durante séculos foi o único corpo a exercer funções policiais naquele país, combatendo, simultaneamente, a criminalidade e detendo os militares desertores na retaguarda dos Exércitos, o que, desde a origem, incorpora a dupla missão militar e policial, que constitui a sua principal característica. Em 1791, a “*Maréchaussée*” passa a designar-se por “*Gendarmerie Nationale*”.

Em finais do século XVIII e início do século XIX, com a expansão do império napoleónico, vários países da Europa criaram as suas “*gendarmeries*”, como foi o caso do Luxemburgo em 1733, de Portugal com a Guarda Real da Polícia em 1801, da Holanda com a “*Marechausée*” em 1811, da “*Arma dei Carabinieri*” em Itália em 1814, da “*Guardia Civil*”, em Espanha no ano de 1844 ou da “*Bundesgendarmérie*” na Alemanha em 1849, para só citar algumas<sup>1</sup>.

A par da sua natureza militar e da polivalência de funções, militares e policiais, é

---

1 Refira-se a título de curiosidade que as Polícias Militares dos Estados Brasileiros são “*gendarmeries*”, da qual a do Rio de Janeiro teve origem na Guarda Real da Polícia, instituída por Decreto de 13 de maio de 1809, aquando da permanência da Família Real portuguesa no Brasil, por ocasião das invasões francesas e que no seu brasão de armas ostenta, ainda hoje, a coroa real portuguesa e a abreviatura “GRP”.

usual caracterizar as “*gendarmeries*” por três princípios, a saber: dualidade, continuidade e proximidade.

O primeiro deve ser lido sempre no contexto de que as “*gendarmeries*” coexistem com as polícias e do qual decorrem dois corolários: a não concentração de todo o poder policial num único corpo e a faculdade dada ao detentor da ação penal na escolha do órgão de polícia criminal a quem serão atribuídas, em concreto, diligências de investigação criminal, o que é considerado uma garantia para o Estado e para os cidadãos.

*“... la dualité des forces de police est la garantie majeure de l'indépendance de l'autorité judiciaire...”*

Cristian Poncelet, presidente do Senado francês, 1999

O segundo princípio diz-nos que através da polivalência de missões e do seu posicionamento institucional, entre o militar e o policial, está sempre assegurada a continuidade entre as ações policiais e militares, sem quebras de empenhamento, nem sobressaltos originados pela substituição de forças.

Este conceito de continuidade, constitui um elemento relevante na liberdade de ação conferida ao poder político, facultando-lhe uma capacidade que lhe permite fazer face a diversificadas situações, sem interrupção ou descontinuidade na ação, através da intervenção das “*gendarmeries*”, que fazem o interface entre as missões policiais e as militares, razão porque também são chamadas “forças intermédias” ou “terceira força”, dado situarem-se entre as Forças Armadas, em sentido clássico, e as Polícias.

E, por último, o princípio da proximidade, que decorre de um dispositivo de quadrícula disseminado por todo o território, que, aliado à disponibilidade permanente que caracteriza o “*gendarme*” e conjugado com o princípio do aquartelamento, o torna muito próximo das populações.

Ao contrário do que muitas vezes se tem feito crer, as “*gendarmeries*” estão presentes em inúmeros países do mundo. Na Europa, para além dos quatro países do sul, também a Holanda, a Bulgária, a Polónia, a Roménia, a Sérvia, a Lituânia e a Hungria, possuem forças deste tipo. Em África, todos os países pertencentes às ex-colónias francesas têm uma “*gendarmérie*”, na América latina e até na Ásia, existem muitos países com corpos militares de polícia, como são, por exemplo, a “*Jandarma*” da Turquia, as “*gendarmeries*” da Tunísia, Camarões ou Argentina, os “*Carabineiros*” do Chile ou, ainda, a “*Gendarmerie*” do Camboja, para só citar alguns.

Não obstante o que os detratores deste tipo de forças alvitram, as “*gendarmeries*” não são coisa do passado, como o demonstram a mais nova “*gendarmérie*”, criada há apenas quatro anos, no Reino da Jordânia, a que a GNR irá dar apoio para a formação de um regimento de cavalaria, semelhante ao português, e o recente

anúncio público do presidente do México, da criação durante o corrente ano de uma “*gendarmérie*”, semelhante à “*Gendarmerie Nationale*”.

Ainda a este propósito, é usual citarem-se responsáveis e investigadores do Reino Unido e mais recentemente dos Estados Unidos, lamentando a não existência de forças tipo “*gendarmérie*” nos seus países, obrigando por consequência a empenhar o Exército internamente, como sucedeu aquando da luta contra o IRA ou a mobilizar as Forças Armadas para missões de treino e preparação de forças de segurança interna, como foram os casos do Iraque e do Afeganistão.

Apresentadas as “*gendarmeries*”, vejamos seguidamente o que distingue este tipo de forças, das Polícias.

Uma vez que estamos perante duas forças com naturezas diversas, também os ambientes operacionais em que cada uma deve ser prioritariamente empenhada e as missões a atribuir, deverão ser diferentes.

Assim, o ambiente operacional mais indicado para as “*gendarmeries*” será o dos grandes espaços, pelo que lhe deverão ser atribuídas missões de vigilância do território em geral, com especial incidência nas vias de comunicação e fronteiras, através de um adequado controlo de movimentos das populações, proteção ambiental, segurança de pontos sensíveis e de instalações críticas, estas últimas mesmo em sobreposição da Polícia, e outras que tenham conexão com a soberania, dada a sua natureza militar.

No âmbito da política externa, quando o ambiente ainda não é suficientemente seguro para uma polícia civil operar, mas já é desproporcional e desadequado o emprego das Forças Armadas como força de primeira linha, as “*gendarmeries*”, devido às suas capacidades ímpares para intervir em situações difusas, têm vindo a desempenhar um importante papel, utilizando simultaneamente medidas de polícia e ações militares, com a robustez necessária para fazer face às ameaças e riscos decorrentes da instabilidade, ao mesmo tempo que utilizam técnicas de proximidade com as populações, pautando a sua atuação por um escrupuloso cumprimento da lei.

No plano militar, e para além das missões de combate em conflitos de baixa intensidade, sempre em coordenação com as Forças Armadas, das quais passam a depender, podem ainda desempenhar missões honoríficas e de representação, segurança a instalações críticas, funções de polícia militar e de polícia judiciária militar. A acrescer às citadas missões de segurança e defesa em sentido lato e para pleno aproveitamento do seu dispositivo, meios e capacidades, numa utilização de duplo-uso dos mesmos, as “*gendarmeries*” desempenham também cumulativamente tarefas tipicamente policiais, nos locais de menor densidade populacional, onde não se justifica a manutenção de polícias civis que necessitam de mais recursos humanos para desempenhar a mesma missão, devido a uma menor disponibilidade e prontidão.

À Polícia, a outra componente do modelo dual, em situação de normalidade, compete-lhe a segurança de pessoas e bens, exercendo naturalmente uma função exclusivamente policial, de polícia administrativa e criminal, nos principais centros urbanos e de maior densidade populacional, onde, pela sua natureza cívica e de proximidade, constitui um corpo indispensável e mais adequado para operar. Para melhor ilustrar o antes descrito, socorramo-nos do caso espanhol e da sua divisão de competências entre o *“Cuerpo Nacional de Policía”* e a *“Guardia Civil”*, sem perder de vista que naquele país o sistema adotado é o do modelo dual puro, decorrendo da Lei dos Corpos e Serviços de Segurança a clara distinção entre a Polícia Nacional e a Guarda Civil, sem embargo da existência de Polícias Autonómicas e Municipais, cuja existência não interfere com esta classificação dos modelos.

Divisão territorial ou geográfica:

- *“Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el gobierno determine;*
- *La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial”.* (art.º11.º, n.º 2)

Divisão material:

*“Se establece la siguiente distribución material de competencias:*

*Serán ejercidas por el Cuerpo Nacional de Policía:*

- *La expedición del Documento Nacional de Identidad y de los pasaportes;*
- *El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros;*
- *Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración;*
- *La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego;*
- *La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga<sup>2</sup>;*
- *El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones.”* (art.º12.º)

*Serán ejercidas por la Guardia Civil:*

- *Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos;*
- *El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando;*
- *La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas;*
- *La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran;*

---

2 Derrogado, passando aquela competência a ser partilhada por ambos os corpos.



- *Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y médio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, florestal y de cualquier outra índole relacionada com la naturaleza;*
- *La conducion interurbana de presos y detenidos."*

Dadas as diferentes missões atribuídas às polícias e às “*gendarmeries*”, também o armamento e equipamento ao dispor de cada uma das forças, deverá ser distinto. Enquanto as “*gendarmeries*” estão apetrechadas com meios multifuncionais ou de dois tipos, para cumprimento das missões militares e policiais e, dentro destas últimas, o armamento e o equipamento com maior potencial que o das polícias, estas, dado o seu carácter cívico, deverão ter armamento individual e equipamento ligeiro, para missões exclusivamente policiais e de atuação em meio predominantemente urbano. Anote-se como mera curiosidade que só a partir de 1938 é que passou a ser habitual o porte de arma pelos agentes da PSP em Lisboa e que até há bem poucos anos, andavam armados com pistolas de 7,65 mm, ao passo que aos militares da GNR sempre estiveram distribuídas pistolas de 9 mm ou seja, do chamado calibre de guerra.

Em face das diferentes naturezas das forças, também as suas dependências são diferentes. Embora funcionalmente ambas dependam do responsável político pela segurança e ordem pública, organicamente só a polícia civil depende exclusivamente daquele, enquanto o corpo militar assume uma dupla dependência, do titular da pasta da segurança interna, em termos funcionais, e do responsável pela defesa, em termos orgânico-institucionais, dada a natureza e a polivalência de missões que caracterizam estes corpos e o facto de aos seus membros se aplicar o estatuto militar.

Voltemos ao exemplo espanhol:

Natureza e dependência:

- *“El Cuerpo Nacional de Policía, que es un instituto armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior”;*
- *La Guardia Civil, que es un instituto armada de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funcionaes que esta Ley le atribuye, y del ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que este o el Gobierno le encomiendem;*
- *En tiempo de guerra y durante el estado de sítio, dependerá exclusivamente del ministro de Defensa”. (art.º 9.º)*

Regime estatutário:

- *“El Cuerpo de la Guardia Civil se estructura jerarquicamente según los diferentes empleos, de conformid con su naturaleza militar;*

- *El régimen estatutario de la Guardia Civil será el establecido por la presente Ley, en las normas que la desarrollan y en el Ordenamiento militar; (art.º 13.º).*
- *El régimen estatutário del Cuerpo Nacional de Policía se ajustará a las previsiones de la presente Ley y las disposiciones que la desarrollen, teniendo como derecho supletório la legislación vigente referida a los funcionarios de la Administración civil del Estado.” (art.º 16.º)*

Daqui se extrai uma outra diferença entre os dois corpos que compõem o modelo dual – a relativa ao estatuto dos seus membros, uma vez que uns são militares e outros civis. Isto porque as exigências decorrentes das missões atribuídas às forças de natureza militar obrigam a um conjunto de restrições de direitos e a um alargado e mais exigente acervo de deveres, só alcançável através da aplicação de um estatuto da condição militar em tudo igual ao dos militares das Forças Armadas, o que implica uma maior exigência disciplinar e criminal e não lhes permite a fruição de quaisquer direitos sindicais e outros, aplicáveis aos trabalhadores em geral.

Ainda neste âmbito, as diferenças entre os corpos militares e os civis também são significativas quanto à formação e às carreiras, verticais e muito hierarquizadas para os militares, em contraposição com as dos civis, mais horizontais e com menor números de categorias e postos. Também a polivalência funcional dos “gendarmes” contrasta com a especialização dos polícias, diferenciação que igualmente se repercute nos diferentes quantitativos de recrutamento de civis para prestação de serviços de apoio e administrativos em ambos os corpos.

Enquanto nos corpos militares de segurança, pela sua natureza, o número de funcionários civis em serviços não operacionais ou de apoio é diminuto, praticamente residual, já nas polícias esse número pode atingir uma elevada percentagem dos efetivos globais.

A título de exemplo, atente-se na relação gendarme/funcionário civil na “*Gendarmerie*” francesa, onde para um efetivo global de 93.802, existem 3.297 civis, o que representa uma percentagem de 3,5% de civis. Na “*Guardia Civil*”, os números são ainda mais elucidativos, pois, para um efetivo total de cerca de 80.000, o número de funcionários civis ronda os 400, o que representa uma percentagem de 0,05 %, assim como nos “*Carabinieri*” italianos, em que para um efetivo global de 118.716, o número de civis é de 311, o que nos dá uma percentagem menor do que 0,02 %. Só a GNR destoa nestas percentagens, porquanto, para um efetivo de aproximadamente 25.000, conta com cerca de 1.000 civis, o que representa cerca de 4,4%, o que chega a ser superior ao número de funcionários com funções não policiais da Polícia de Segurança Pública (PSP).

Estas percentagens explicam-se pelo facto de, nos corpos militares, a grande maioria das funções de apoio à atividade operacional serem desempenhadas por militares dos “serviços”, que, tal como os das “armas”, também estão sujeitos ao estatuto

da condição militar e possuem a qualidade de agentes da autoridade, podendo, por consequência, acompanhar as operações em todas as circunstâncias, com a mesma disponibilidade dos demais, sem qualquer limitação quanto a mobilidade funcional ou geográfica, ao contrário do que sucederia, se estes serviços fossem desempenhados por funcionários civis.

Esta é uma realidade nem sempre conhecida que permite uma grande capacidade de projeção e se traduz num enorme fator multiplicador de forças que os militares dos “serviços” aportam aos corpos militares de segurança.

Por outro lado, a formação dos militares das “*gendarmeries*” é também distinta da dos polícias e terá que ser mais abrangente, porque, para além do conhecimento das leis e das técnicas policiais, inclui tática militar e outros conhecimentos castrenses e, sobretudo, diferencia-se no âmbito comportamental e da interiorização de certos valores, devendo igualmente ser mais exigente do ponto de vista da disciplina e do vigor físico.

Relativamente ao tipo de organização das forças, eles são naturalmente diferentes, consoante se trate de corpos civis ou militares. Nos primeiros, as estruturas são mais horizontalizadas e estão organizadas segundo uma lógica de departamentalização funcional, baseada na especialização e replicadas nos diferentes níveis hierárquicos; nas militares, são hierarquizadas em pirâmide, numa lógica de polivalência das unidades e alicerçadas numa ampla estrutura de quadrícula, disseminada por todo o território, complementada por forças e unidades especiais ou especializadas.

As diferentes naturezas dos dois corpos visam aproveitar as capacidades específicas de cada um, complementando-se mutuamente ou mesmo em redundantes sobreposições, para efeitos de reforço ou até de substituição. Esta, baseada no emprego progressivo de meios, determina o emprego da força em crescendo, numa intervenção que num primeiro momento deverá caber às polícias civis, apoiadas pela força de segurança de natureza militar, para num segundo, poder ser substituída pela força de natureza militar, reforçada ou apoiada pelas Forças Armadas. Razão porque o conceito de “*duas polícias integrais, com a mesma missão*”, não poder ter cabimento neste modelo.

### **O Atual Sistema Policial Português**

Como anteriormente referido, antes de partirmos para o preconizado modelo dual, torna-se necessário conhecer o atual sistema policial português.

Embora o nosso país se possa incluir nos modelos dualistas ou de dupla componente policial, porque, a par de uma polícia civil, a PSP, dispõe de um corpo militar com funções policiais, a GNR, a verdade é que esta inclusão terá que ser entendida de forma muito imperfeita, por duas ordens de razões. A primeira é

a de que a diferenciação e repartição de competências, entre a força de natureza militar e a civil, não estão suficientemente clarificadas, nem obedecem ao que doutrinariamente seria adequado num modelo dualista; e a segunda é a de que, para além destes dois corpos com funções policiais genéricas, o sistema comporta várias outras polícias específicas que acabam por retirar a exclusividade da repartição de competências policiais à GNR e PSP, o que no Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna, do Instituto Português de Relações Internacionais, é qualificado *“por um excesso de ‘atores’ no sistema, identificando como pontos críticos para a sua ineficácia, a existência de várias tutelas políticas e de numerosos órgãos de polícia criminal, potenciando os conflitos de competências, assim como a existência de uma cultura de concorrência institucional, entre vários órgãos de polícia criminal, constituindo um forte obstáculo à cooperação e coordenação”* (IPRI, 2006).

Em síntese e conforme decorre da Lei de Segurança Interna, o sistema comporta duas *“forças que exercem funções de segurança interna”* que, por simplificação de linguagem, se começaram a designar por *“forças de segurança”*, uma de natureza militar e outra civil, a GNR e a PSP.

Inclui igualmente diversos *“serviços que exercem funções de segurança interna”* que, também por simplificação de linguagem, se começaram a designar por *“serviços de segurança”*, a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS). E, ainda, duas outras entidades que *“exercem funções de segurança”*, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional, que comportam o Sistema da Autoridade Marítima (SAM) e, na dependência deste, a Polícia Marítima (PM), e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica.

Recorrendo agora ao texto constitucional e ao art.º 272.º, sob a epígrafe “Polícia”, podemos constatar que o conceito de “polícia” nele adotado é um conceito funcional ou de mera atividade, o que nos permite afirmar que a GNR não é orgânica, nem institucionalmente uma polícia, razão porque consideramos incorreta a qualificação de “força de segurança de natureza militar”, aplicada à GNR, dado que a sua origem, o seu ADN, é o de uma força militar, à qual foi atribuída uma função especial, a de segurança, pelo que mais correto seria designá-la como “força militar de segurança”.

Continuando ainda no texto constitucional, verificamos que a opção pelo sistema pluralista tem pleno acolhimento, conforme decorre do n.º 4 do referido artigo, quando se refere, no plural, a *“forças de segurança”*, o que afasta da lei fundamental a opção pelo sistema monista, mas que é suficientemente amplo para permitir a opção, dentro do sistema pluralista, pelo modelo dual.

Apreciemos seguidamente em mais detalhe, as causas porque qualificamos o modelo (dual) português como imperfeito. Começamos pela segunda que, como vimos, é a mais evidente, dado o alargado número de “entidades policiais” que o

compõem e que retiram a exclusividade das competências de polícia administrativa e judiciária às duas “forças de segurança”.

Já a primeira causa, ou seja, a incompleta indiferenciação entre a GNR e a PSP e as respetivas atribuições e competências, por ser uma questão menos evidente, torna-se necessário explicitá-la para melhor compreensão do problema. Esta, deve-se fundamentalmente a três factos:

- Um primeiro que começou a verificar-se a partir da publicação da Lei de Segurança Interna, que pela primeira vez elencou um conjunto de entidades que “exercem funções de segurança interna”, entre as quais figuram a GNR e a PSP, mas que, por facilidade de linguagem, passaram a designar-se por “forças de segurança”, cortando com a secular distinção entre a GNR, “corpo especial de tropas que faz parte das forças militares da República, vocacionado para a segurança”, e a PSP, polícia civil. Esta nova terminologia veio alterar a perceção que existia sobre estas duas entidades, passando a considerá-las idênticas.
- Um segundo facto respeita apenas à PSP e prende-se com o seu ainda não total distanciamento da circunstância de, durante cerca de 30 anos, ter sido uma “força militarizada” e, por consequência, continuar a manter muitas das características militares.
- E o terceiro, que diz principalmente respeito à GNR, ficou a dever-se ao entendimento que o poder político teve no período de 1995 a 2002, de que a Guarda deveria ser tratada como mais uma “polícia”, aproximando-a da PSP e afastando-a da Instituição Militar. A esta última asserção haverá que acrescentar a ideia de que “as duas forças seriam polícias integrais que cumprem a mesma missão”.

Explicitado este ponto, vejamos o que são, à luz da lei vigente, ambas as forças.

A GNR é definida como *“uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”, que tem por missão “no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional nos termos da Constituição e da lei.”*

Herdeira da Guarda Real da Polícia (GRP), criada em 10 de dezembro de 1801, por ter sido a sua verdadeira antecessora, enquanto primeiro corpo militar com funções de polícia no nosso país, primeiro só em Lisboa e posteriormente também no Porto, cujo decreto de criação definia que a *“Guarda Real da Polícia fará parte do Corpo do Exército e considerar-se-á como tropa de linha, o seu comandante ficará subordinado ao General das Armas da Província e ao Intendente-Geral da Polícia”*. Veio a ser extinta em 1834 e transformada na Guarda Municipal, tendo sido mantida a sua natureza e dupla dependência, como se pode ler no decreto de 24 de dezembro de 1868: *“As*

*Guardas Municipais de Lisboa e do Porto fazem parte do Exército em tudo o que respeite à disciplina e promoções, continuando subordinadas ao Ministro do Reino para o serviço de manutenção da segurança pública."*

De igual forma e já com outro regime, em 1910 a Guarda Municipal foi extinta e deu lugar, primeiro, à Guarda Republicana e, passados seis meses, à Guarda Nacional Republicana. Não obstante as mudanças de nome e de regime, manter-se-ia como *"um corpo especial de tropas (...) parte integrante das forças militares da República, com deveres e direitos idênticos aos que competem aos oficiais e praças de pré do Exército no ativo, dependendo do Ministro do Interior, para assuntos de administração e policiais e do Ministro da Guerra, para efeitos do código do processo criminal militar. Em tempo de guerra, ficará à disposição do Ministro da Guerra, para efeitos de mobilização"*.

Durante os anos quarenta do século passado, viu o seu dispositivo alargado a todos os concelhos do continente, com duas breves passagens pelas ilhas adjacentes da Madeira e dos Açores. Consolidou-se como uma força de implantação em todo o território nacional, a par de um progressivo alargamento da sua missão, que hoje se reparte pelos sistemas de segurança e proteção, segurança interna e defesa nacional.

Apesar das alterações de designação e das mudanças que ao longo da sua história conheceu, mas que, na essência, se limitaram a pouco mais que uma modificação de cores dos uniformes, não houve qualquer alteração da sua natureza ou mesmo mudanças de pessoal que, com a extinção de uma Guarda, transitava para a nova Guarda. Manteve a natureza militar e a consequente aplicação da justiça militar aos seus membros, a dupla dependência política dos responsáveis pela defesa nacional e pela segurança interna e a polivalência de missões policiais e militares, estes dois últimos aspetos, em maior ou menor grau, consoante os ventos políticos de cada momento.

A PSP é *"uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa"* que tem por missão *"assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei"*.

A sua origem pode dizer-se que remonta ao reinado de D. Luís que, em 2 de julho de 1867, criou as Polícias Cívicas de Lisboa e do Porto. Posteriormente os Corpos de Polícia Cívica alargaram-se a todas as capitais de distrito na dependência dos respetivos governadores civis.

Depois de diversas reestruturações e reformas, é em 1896 que, pela primeira vez, surge a designação de Polícia de Segurança Pública, há data como uma das três repartições em que a Polícia Cívica se dividia, a par da Polícia de Inspeção Administrativa e da Polícia de Investigação Judiciária e Preventiva, esta última que se autonomizou e deu origem à Polícia Judiciária. Com a implantação da república, em 1910 a Polícia Cívica fica circunscrita apenas a algumas cidades.

Em 1927 os Corpos de Polícia Cívica de Lisboa e Porto são reestruturados e passam a designar-se por Polícia de Segurança Pública. Em 1935, com a extinção da Direção Geral da Segurança Pública, o comando do Corpo de Polícia de Segurança Pública passa a designar-se por Comando-Geral e a abranger as principais cidades do continente e ilhas. A partir de 1933 a matriz civilista da PSP vai-se transformando no sentido da sua militarização, chegando a ser autorizada, em 17 de outubro de 1935, a fazer uso de bandeira nacional nos termos e condições estabelecidas para as unidades do Exército. Em 1985 a PSP deixa de ser uma força militarizada, para se afirmar como uma “força policial armada e uniformizada”.

Várias foram as reorganizações efetuadas, no entanto, o fio condutor, apesar de um pequeno lapso temporal durante o Estado Novo, é a matriz civilista e exclusivamente urbana destes Corpos Policiais, bem como o seu caráter fragmentário (distrital), mais ou menos vincado.

Da simples leitura do que são hoje estas forças e do conhecimento dos seus principais traços caracterizadores antes referidos, pareceria que a distinção entre ambas estaria efetivamente concretizada, mas assim não sucede, razão porque se reitera que o nosso modelo só de forma imperfeita se poderá qualificar de dual.

Vejamos então quais os principais desajustamentos e as imprecisões mais significativas que nos levam a esta conclusão.

Começemos por dois exemplos que, embora simbólicos, são expressivos da contradição que representa para uma polícia que, desde 1985, deixou de ser “militarizada” e se afirma como civil. O primeiro reside no facto dos seus oficiais usarem espada, símbolo do comando castrense, e o segundo é relativo à duvidosa legitimidade da PSP, para continuar a desfilar com o Estandarte Nacional, ao abrigo do Decreto n.º 150, de 30 de junho de 1911, que, como decorre expressamente da letra do referido decreto, é de atribuição exclusiva às unidades e forças militares:

*“Art. 3.º. Nas bandeiras das diferentes unidades militares, serão talhadas em seda, a esfera armilar, em ouro, será rodeada por duas vergontes de loureiro, também em ouro, cujas hastes se cruzam na parte inferior da esfera, ligadas por um laço branco, onde, como legenda imortal, se inscreverá o verso camoniano: Esta é a ditosa pátria minha amada”.*<sup>3</sup>

Mas também no que tange aos regimes estatutários do pessoal de ambas as forças se verificam paradoxos e contradições, como sejam, por exemplo, o facto dos mi-

---

3 Embora os menos institucionalistas possam considerar não passar de um mero formalismo, não deixa de ser sintomático que, ao contrário do que sucede com os militares, os agentes policiais não prestam Juramento de Bandeira. Não será despidiendo acrescentar que, quer a Polícia Judiciária, quer o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, não dispõem de Estandarte Nacional.

litares da Guarda, não auferirem o suplemento da condição militar, diferenciando-os de todos os restantes militares ou, por outro lado, mantendo no estatuto dos oficiais da PSP um alargado conjunto de postos muito próximo do militar, alicerçado num modelo hierárquico demasiado extenso, quando comparado com o das outras categorias profissionais da PSP ou de outras polícias.

Também quanto à distribuição de competências se verificam desajustamentos perniciosos para a racionalização do sistema.

Genericamente, a GNR tem como área de responsabilidade todo o território nacional nele se incluindo o mar territorial, com exceção de algumas das localidades nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, das capitais de distrito e de outras cidades, cuja responsabilidade está entregue à PSP.

Contudo, esta repartição territorial das cidades que não capitais de distrito, não se encontra alicerçada em critérios objetivos de população / área, como seria expectável, e de que são exemplos elucidativos a atribuição à PSP das cidades de Ourém ou de Gouveia, com respetivamente 4.991 e 3.759 habitantes, e à GNR das cidades de Albufeira, de Felgueiras e da Trofa, com mais de 20 mil habitantes, para só citar algumas.

Mesmo assim, para efeitos de manutenção da lei e da ordem, de fiscalização e regulação de trânsito urbano e de prevenção e investigação criminal de crimes que não sejam da competência exclusiva da PJ, cada uma das forças tem competência própria na respetiva área de responsabilidade, cabendo à GNR a vigilância sobre cerca de 95% do território nacional e a segurança de cerca de 52% da população e à PSP o respetivo diferencial, com exceção para o território das regiões autónomas, onde toda a competência policial está atribuída à PSP e à PJ, salvo a que respeita à proteção da natureza e do ambiente e à ação fiscal-aduaneira, que, tal como no continente, são atribuições da GNR, apesar de na ilha do Corvo a presença das forças de segurança ser garantida exclusivamente pela GNR.

No entanto, para além da distribuição destas atribuições e competências e das respetivas áreas de responsabilidade de cada força, outras existem que são próprias ou especiais de cada uma, exercendo-as independentemente da área de responsabilidade. No caso da PSP, referimo-nos ao “licenciamento e controlo da segurança privada”, à “segurança pessoal de altas entidades” e ao “licenciamento e controlo de armas e explosivos”. No caso da GNR, a “prevenção e intervenção de primeira linha em situações de emergência e de proteção e socorro”, a “fiscalização rodoviária nas redes nacionais”, a “investigação dos ilícitos de âmbito fiscal-aduaneiro”, a “vigilância e controlo da costa e do mar territorial” e a “fiscalização de embarcações e de captura de espécies marinhas”, estas últimas em coordenação com a Autoridade Marítima Nacional, para além das missões de caráter militar, que para o presente efeito parecem não relevar, mas que não podem deixar de ser tidas em consideração quando se analisa o sistema, porque



são elas, a par da natureza militar da força, que fazem toda a diferença (Branco, 2013:112).

Referimo-nos às “missões honoríficas e de representação do Estado”, exercidas nos termos do Regulamento de Continências e Honras Militares (RCHM) e do próprio Protocolo do Estado, às de “proteção e segurança de instalações sede dos órgãos de soberania” (Palácio Nacional de Belém, Palácio de S. Bento e Palácio das Necessidades), às “escoltas” de diversos tipos e às “estafetas moto” ao serviço de entidades oficiais e, naturalmente, às “missões militares” no âmbito da defesa nacional, exercidas em cooperação com as Forças Armadas.

Constituem exemplos dos desfasamentos referidos, a atribuição a ambas as forças da “vigilância, proteção e segurança de infraestruturas aeroportuárias” e da “vigilância e proteção de pontos sensíveis”, o que, para além de já ter provocado uma situação caricata com as duas forças a efetuarem, em simultâneo, a segurança da infraestrutura do aeroporto de Beja (situado territorialmente na área de responsabilidade da GNR), representam exemplos suficientemente elucidativos de como os decisores políticos ainda não perceberam ou não quiseram pôr em prática uma distribuição de competências entre as duas forças, baseada nas diferentes naturezas e consequentes capacidades de cada uma (Branco, 2013: 112).

Como vimos anteriormente, às polícias cabe a proteção e segurança de pessoas e bens e, no que tange a instalações ou infraestruturas críticas, apenas lhes cabe a vigilância, sendo que a proteção e defesa deverá ser atribuída às “*gendarmeries*” ou, em situações extremas, às Forças Armadas.

Assim, numa infraestrutura aeroportuária, a regra não se altera, devendo caber à polícia a vigilância e o policiamento das aerogares, designadamente das áreas de livre acesso ao público, e à “*gendarmerie*” a proteção das infraestruturas, das pistas e das aeronaves, a segurança das zonas reservadas e o controlo das bagagens.

Acresce que a GNR, mercê da sua competência fiscal-aduaneira, se encontra posicionada a par das Alfândegas nas áreas reservadas de controlo de bagagens dos aeroportos internacionais.

Esta distinção entre os três níveis de segurança – vigilância, proteção e defesa –, não acontece por simples capricho, mas antes decorre dos diferentes graus de resistência exigíveis a uma polícia ou a uma força militar, ao equipamento e armamento apropriados e ao consequente grau de empenhamento que uma e outra podem ter que aceitar, incluindo a necessidade de se empenhar decisivamente.

Igualmente, também a competência específica atribuída à polícia civil para “o licenciamento e controlo das armas e explosivos” não se compreende, quando no sistema existe uma força de natureza militar, certamente mais vocacionada para estas matérias, ao que acresce ser nas áreas à responsabilidade da GNR que se situam as pedreiras, minas e grandes obras públicas que utilizam os explosivos e a generalidade das fábricas e armazéns de pirotecnia e explosivos. Além de que cabe

a esta força a responsabilidade pela fiscalização do exercício da caça, onde, como é sabido, existe a maior profusão de armas do país.

O mesmo se diga quanto à segurança das nossas representações diplomáticas no estrangeiro quando em situação de ameaça grave ou de eminente conflito armado, que incompreensivelmente no passado recente foi atribuída à polícia civil, como se o país não contasse com uma força de segurança de natureza militar.

Da mesma forma que a repartição entre a GNR e a PSP da competência para o cumprimento da missão de segurança e fiscalização rodoviária nos itinerários principais e complementares, através da atribuição de responsabilidades repartidas em partes da mesma via, às duas forças, como são os casos da A20/IP1, da A5/IC15 e da CREL/A9, se afigura completamente anacrónica, porque desconforme com a necessária continuidade da operação de forma integrada, permanente e geograficamente ininterrupta, para o transporte de pessoas e bens que desempenhem um papel importante no tráfego de longa distância ou que permitam contornar os principais centros urbanos.

Mas não se fica por aqui a deficiente ou pouco clara distinção entre a GNR e a PSP, que constitui potencial foco de desconfiança e de conflito, prejudicial para a articulação que deverá existir entre ambas, embora no recentemente publicado Relatório Anual de Segurança Interna (IASI), a pág. 380, sob a epígrafe *“Orientações Estratégicas para 2013”*, no seu ponto IV, diga: *“Respeitando o sistema dual, com uma força de segurança de natureza militar e outra de natureza civil, o Governo aprofundará a distinção de valências próprias, eliminando a redundância de funções....”*

Ainda neste aspeto, a anunciada transferência de competências da Polícia Judiciária Militar, para a PJ civil, contraria toda a filosofia do modelo dual e não aproveita as capacidades instaladas na GNR, nem salvaguarda que a investigação dos crimes militares, continue a ser exercida por militares, enquadrados num órgão de polícia criminal de natureza militar.

Também no que tange à dupla dependência da GNR, característica de todas as *“gendarmeries”*, a situação não se encontra suficientemente esclarecida, sobretudo porque o legislador não acompanhou, nesta particularidade, a evolução do sistema nos últimos anos e não ajustou as dependências políticas e militares da Guarda, respetivamente do MDN e do CEMGFA, a par da natural dependência do MAI. Tal omissão vem constituindo um constrangimento a uma maior interligação entre as Forças Armadas e a GNR, dificultando inclusive, o disposto na lei orgânica da GNR em ordem a *“cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas”*, contrariando até uma das medidas preconizadas no Programa do Governo *“Reforçar os mecanismos de coordenação com estruturas dependentes do Ministério da Administração Interna nos domínios em que exista complementaridade e possibilidade de gerar maior eficácia de atuação, bem como economias de escala”*.

Enquanto a LDN, no seu art.º 47.º, preconiza uma restrição de direitos fundamentais aos militares da GNR, com a mesma extensão e sentido que a aplicada aos militares das FFAA, já quanto a missões atribuídas no âmbito da defesa nacional ou preferencial relacionamento da GNR com as FFAA, é completamente omissa, remetendo neste particular para o ambíguo conceito de “forças de segurança”, sem qualquer distinção entre a GNR e a PSP, desconsiderando totalmente as diferentes naturezas que caracterizam ambas as forças.

Igualmente a LOBOFA, que define as competências do CEMGFA, não está conforme com a Lei Orgânica da GNR que estatui que *“as forças da Guarda são colocadas na dependência operacional do CEMGFA, através do seu comandante-geral, nos casos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas e do estado de sítio e do estado de emergência”*.

Mas mais, quando a GNR projeta forças para o exterior, a lei nada prevê quanto à dependência operacional destas relativamente ao CEMGFA, situação que tem sido tratada caso a caso, como que de forma envergonhada, quando o certo seria que a lei estipulasse esta dependência, sem margem para dúvidas ou equívocos.

E, por último, no âmbito institucional e em sede parlamentar, o facto dos assuntos relativos à GNR e às Forças Armadas serem tratados em comissões parlamentares distintas (comissão de defesa nacional e comissão dos assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias, respetivamente) obsta, também nesta sede, a uma abordagem abrangente e integrada, como se preconiza nas GOCEDN, ao que acresce no quotidiano, o distanciamento que existe, entre as pastas da defesa nacional e da administração interna.

### **Notas Finais**

Embora o Programa do Governo e as GOCEDN preconizem uma abordagem abrangente e integrada da segurança e, simultaneamente, advoguem um aprofundamento da cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança e até tenha sido criado o conceito de “ameaça transnacional”, a verdade é que a operacionalização daqueles princípios não está concretizada, nem a Constituição da República o facilita, dado que continua a restringir a intervenção das Forças Armadas a nível interno, independentemente do grau ou intensidade da ameaça, e a distinguir profundamente as FFAA das FFSS, compartimentando com estagnidade, umas de outras.

Igualmente no que ao sistema policial português diz respeito, apesar daqueles documentos preconizarem o modelo dual, a verdade é que atualmente o nosso modelo só de forma imperfeita, se poderá integrar naquela classificação, porque, para além de contar com mais do que dois corpos com funções de segurança, entre estes, não existe a suficiente diferenciação.

Para ultrapassar esta questão, bastaria a elaboração de uma lei da Assembleia da República, de valor naturalmente superior à das leis orgânicas de cada força, clarificando as missões da GNR e da PSP, no respeito pelas suas respectivas diferentes naturezas, à semelhança aliás do que sucede em Espanha, e a efetivação de uma verdadeira aproximação estatutária, entre todos os militares, independentemente de serem das FFAA ou da GNR, em ordem a cumprir o próprio Estatuto da Condição Militar.

Também no âmbito da Lei de Defesa Nacional, onde se prescrevem expressamente as restrições de direitos dos militares da GNR, se deveriam explicitar as missões militares no âmbito da defesa nacional, atribuídas a este Corpo Especial de Tropas, justificação essencial para aquelas restrições e fundamento último para a sua própria natureza militar, bem como o aprofundamento da sua dependência do MDN, partilhada com o MAI, e do CEMGFA, para alguns efeitos operacionais.

## Referências

- Alves, Armando Carlos (2008). *Sociologia da Polícia*. Lisboa: Ed. Revista da Guarda.
- Atlas de Portugal (2011) ([www.igeo.pt](http://www.igeo.pt)), acedido em 03-03-2013.
- Borges, João Viera (2013). “As Forças Armadas na Segurança Interna: Mitos e Realidades”. *Revista Militar* n.º 2532.
- Branco, Carlos (2000). *Desafios à Segurança e à Defesa e os Corpos Militares de Polícia*. Lisboa: Ed. Sílabo.
- Branco, Carlos (2010). *Guarda Nacional Republicana: Contradições e Ambiguidades*. Lisboa: Ed. Sílabo.
- Branco, Carlos (2013). “Entre o militar e o civil: uma discussão dos modelos da GNR e PSP”, in *Como Tornar Portugal um País Seguro?* Lisboa: Ed. Bnomics.
- Clemente, Pedro (2006). “A Polícia em Portugal”. *Cadernos do INA* n.º 26.
- Grandes Opções Estratégicas da Defesa Nacional (2013).
- Guigon, Elisabeth e outros (2000). *La Gendarmerie Nationale – Une Institution Republicaine au Service du Citoyen*. Paris: Ed. Odile Jacob.
- Instituto Nacional de Estatística. *Censos 2011*. <http://censos.ine.pt>, acedido em 17-02-2013.
- Lei da Defesa Nacional, Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho.
- Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho.

Lei Orgânica n.º 2/1986, de 13 de março, de Forças e Corpos de Segurança de Espanha.

Ordem de Serviço n.º 157, de 6 de junho de 1938, do Comando Distrital da PSP de Lisboa.

Programa do XIX Governo Constitucional (2011).

Relatório Anual de Segurança Interna (2013) [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt), acedido em 18-04-2013.

Teixeira, Nuno Severiano *et al.* (2006). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais.